

Hvað er svæðisskipulag ?

Svæðisskipulag er landnotkunaráætlun fyrir allt land tveggja eða fleiri sveitarfélaga sem unnin er að frumkvæði þeirra eða Skipulagsstofnunar til að samræma stefnu sveitarstjórnanna um þróun byggðar og landnotkunar á minnst 12 ára tímabili. Venjulegt svæðisskipulag nær þó ekki til þess lands sveitarfélaganna sem hugsanlega liggur innan markalínu miðhálandis sbr. gr. 12a í skipulags- og byggingarlögum (breyting nr. 58/1999). Þetta er eðlissræn skipulagsáætlun, þar sem fyrst og fremst eða eingöngu eru sett fram markmið og teknar ákvarðanir sem snerta beint ráðstöfun lands til mismunandi nota eða verndunar. Samvinnunefnd getur takmarkað svæðisskipulagið við þá landnotkunarflokk sem varða sameiginleg hagsmunamál viðkomandi sveitarfélaga og samstaða er um að marka sameiginlega stefnu um en jafnframt þarf að taka á ýmsum takmörkunum sem eru á landnotkun s.s. vegna náttúruvár eða verndunarákvæða af ýmsum toga.

Með slíkri áætlun er reynt að koma í veg fyrir hagsmunaárekstra og stuðla að sem hagkvæmasti nýtingu auðlinda svæðisins fyrir heildina. Svæðisskipulag er bæði stjórnæki og stefnuyfirlýsing sveitarstjórnanna í viðkomandi málaflokkum og stuðlar að sameiginlegri framtíðarsýn allra, sveitarstjórna, íbúa og annarra hagsmunaaðila. Að jafnaði tekur svæðisskipulagsvinna 2 til 4 ár.

Svæðisskipulagsáætlun er sett fram annarsvegar með markmiðum í skipulagsgreinargerð og hinsvegar með afmörkun svæða og staðsetningu tiltekinna þátta á skipulagsuppdráttum. Markmið skipulagsins skiptast í meginmarkmið og markmið í einstökum málaflokkum. Þau fyrrnefndu leggja línur fyrir þau síðarnefndu sem þarf síðan að útfæra nánar með því að skilgreina hvaða leiðir verða farnar til að ná þeim. Markmiðin eiga að tengjast forsendum á skýran hátt og augljós tengsl eiga að vera á milli meginmarkmiða, markmiða í einstökum málaflokkum og leiða að þeim. Gera þarf skýra grein fyrir samhengi milli forsendna, meginmarkmiða og markmiða í einstökum málaflokkum og í greinargerð þarf að koma skýrt fram:

Til hvaða málaflokka stefnumörkun nær.

Hverjar forsendur stefnumörkunar eru.

Hver meginmarkmiðin eru. En þau þarf að móta í samvinnu við stjórnsýslu, íbúa og hagsmunahópa.

Hver markmið skipulagsins í einstökum málaflokkum eru. En þau setja þeim sem ákvarðanir taka um skipulags- og byggingarmál ákveðinn ramma til að vinna eftir og eru t.d. rammi fyrir aðalskipulagsgerð viðkomandi sveitarfélaga.

Með hvaða hætti markmiðum verður hrint í framkvæmd. Leiðir að markmiðum segja til um hvaða aðferðum verður beitt til að leitast við að ná þeim árangri sem markmiðin skilgreina. Þær skilgreina t.d. hvaða málsmeðferð tiltekin skipulags- og byggingarmál skuli hljóta, hvaða reglur gilda um landnotkun á tilteknu svæði, hvaða framkvæmdir ráðist verður í, hvaða þjónusta eða ráðgjöf verður veitt og hvaða áætlanagerð og verkefnum verður unnið að eftir að svæðisskipulagið hefur verið staðfest. Ekki er ástæða í öllum tilvikum til að tilgreina nákvæmlega í svæðisskipulagi hvernig á að ná markmiðum, það á stundum betur heima sem úrvinnsluatriði á síðari stigum, t.d. í aðalskipulagi einstakra sveitarfélaga.

Meta þarf áhrif mismunandi kosta tillögunnar á umhverfi, náttúruauðlindir og samfélag (sbr. 5. mgr. 9. gr.).

Með öðrum orðum fellst skipulagsgerðin í því að gera landnotkunartillögur í samræmi við æskilega þróun á svæðinu til að minnsta kosti næstu 12 ár og auðvitað þarf að taka tillit til núverandi aðstæðna og greina frá þeim forsendum sem áhrif hafa á tillögurnar. Ef hugsað er til lengri tíma varðandi afmarkaða þætti, t.d. samgöngur og framtíðarbyggingarsvæði, er hægt að setja það fram sem hugleiðingar um framtíðarþróun sveitarfélagsins til lengri tíma og þá í sérstökum kafla greinargerðar, ekki á skipulagsupphætti og ekki inni í staðfestri stefnumörkun áætlunarinnar.

Hverjir vinna svæðisskipulag ?

Viðkomandi sveitarstjórnir koma á fót samvinnunefnd í samráði við Skipulagsstofnun og tilnefnið hver sveitarstjórn 2 fulltrúa en Skipulagsstofnun 1 fulltrúa til að starfa með nefndinni með fullum réttindum öðrum en atkvæðisrétti. Að fengnum tillögum nefndarinnar setur umhverfisráðherra henni starfsreglur sem auglýstar eru í B-deild Stjórnartíðinda.

Samvinnunefndin kys sér formann úr sínum röðum og kys eða tilnefnið ritara. Ef samvinnunefnd er fjölmenn hefur oft verið brugðið á það ráð að velja fámennari framkvæmdanefnd sem sinnir aðkallandi málum milli funda, undirbýr fundi og heldur utan um vinnu ráðgjafa. Samvinnunefnd ræður sér skipulagsráðgjafa til að vinna skipulagsáætlunina samkvæmt forsögn og tillögum nefndarinnar. Ráðgjafinn skráir í skipulagsgreinargerð og á skipulagsupphætti forsendur og markmið stefnumörkunar samvinnunefndarinnar og setur fram landnotkunartillögurnar.

Kostnaður

Kostnaður við gerð svæðisskipulags greiðist til helminga af Skipulagsstofnun og hlutaðeigandi sveitarfélögum í samræmi við áðurgerðan samning milli þessara aðila. Það sama á við um kostnað vegna grunnkorta sem nauðsynleg eru vegna svæðisskipulagsvinnunnar.

Hvernig er svæðisskipulag unnið og um hvaða efnisþætti ?

Í upphafi vinnu þarf að skilgreina hvaða **viðfangsefnum** verður tekið á í svæðisskipulaginu, þannig að tilgangur vinnunnar sé skýr og auðvelt verði að greina hvaða upplýsinga er nauðsynlegt að afla.

Viðfangsefnið geta verið sett fram sem málaflokkar, vandamál eða spurningar og eru þau síðan skilgreind út frá ýmsum hliðum:

Kröfum skipulags- og byggingarlaga og skipulagsreglugerðar.

Kröfum annarra laga- og reglugerða sem snerta landnotkun, umgengi við náttúruna og verndun og mótun umhverfisins, t.d. lög um náttúruvernd, þjóðminjalög, heilbrigðisreglugerð, reglugerð um neysluvatn.

Stefnu stjórnvalda í umhverfis- og skipulagsmálum.

Sérstökum vandamálum og viðfangsefnum viðkomandi sveitarfélaga sem samvinnunefnd eða sveitarstjórnir telja ástæðu til að taka sérstaklega til skoðunar í skipulagsvinnunni.

Gagnlegt er að lýsa stuttlega hverju viðfangsefni:

Um hvað snýst málið?

Nær það til eins sveitarfélags eða fleiri eða jafnvel út fyrir skipulagssvæðið?

Er það viðfangsefni dagsins í dag eða þarf að taka á því í framtíðinni?

Hverjar eru orsakirnar ef um vandamál er að ræða?

Hvaða úrlausnir eru færar?

Þegar viðfangsefni hafa verið skilgreind ættu þátttakendur í skipulagsvinnunni að hafa fengið aukinn skilning á þeim skipulagsmálum sem vinna þarf í, hver forgangurinn í að leita úrlausna ætti að vera og hverjar mögulegar leiðir eru.

Á grundvelli viðfangsefna sem skilgreind hafa verið ætti að setja fram drög að **meginmarkmiðum** þar sem segir í almennum orðum hvert skuli stefna með skipulagsgerðinni. Þau geta ýmist lýst ákveðnum grunnildum eða sjónarmiðum sem vinna á skipulagsáætlunina út frá eða árangri sem leitast verður við að ná. Drög að meginmarkmiðunum eru síðan tekin til endurskoðunar eftir því sem líður á skipulagsvinnunna og nýjar upplýsingar og sjónarmið koma í ljós.

Viðfangsefnin og meginmarkmiðin segja til um hvaða **gagna** þarf að afla og stuðla að því að upplýsingaöflunin verði markviss. Auðvelt er að falla í þá gryfju að safna ógrynni af gögnum sem lítt eða ekki nýtast við skipulagsgerðina. Því er mikilvægt að setja fram þær spurningar sem ætlunin er að svara í skipulagsvinnunni og skilgreina nauðsynleg gögn út frá þeim spurningum. Sérstök vandamál eða viðfangsefni geta kallað á ítarlegri söfnun upplýsinga í sumum málaflokkum en ekki öðrum.

Upplýsingar sem nýtast við skipulagsvinnu eru af margskonar toga; tölulegar, munnlegar, ritaðar eða á myndrænu formi og þær er að finna hjá ýmsum aðilum bæði opinberum stofnunum og einkaaðilum. Huga þarf að hugsanlegum nýjum rannsóknum eða afla upplýsinga með vettvangsferðum. Nauðsynlegt er að hafa samráð við sem flesta og leita eftir hugmyndum, áformum og áætlanum í þeim málaflokkum sem skipulagið tekur til. Bent er á að lögbundið samráð skal haft við nokkrar opinberar stofnanir sbr. gr. 3.2 í skipulagsreglugerð nr. 400/1998.

Úrvinnsla gagna á að skila sér í góðum og auðskiljanlegum grunni undir þá stefnu sem sett er fram í skipulaginu. Forsendur ætti að taka saman á tvennan hátt. Annars vegar stutt yfirlit yfir einkenni, þróun og framtíðarhorfur sveitarfélagsins og hins vegar að gera grein fyrir helstu forsendum í þeim málaflokkum sem gerðar eru tillögur um. Í framsetningu stefnu í einstökum málaflokkum ætti að vera skýrt að forsendurnar er rökstuðningur fyrir og skýringar á þeirri stefnu sem mörkuð er.

Þrátt fyrir að túlkun upplýsinga skuli byggð á faglegri þekkingu er óhjákvæmilegt að gildismat komi þar einnig inn. Þess vegna er nauðsynlegt að skýrt komi fram í heimildalista hvaða gögn hafa verið notuð við skipulagsgerðina þannig að öðrum gefist kostur á að skilja og gagnrýna túlkanir samvinnunefndar, sveitarstjórna og skipulagsráðgjafa. Við úrvinnslu tölulegra gagna, s.s. um íbúapróun og atvinnulíf er ástæða til að skoða svæðið í samanburði við önnur landsvæði og landið í heild eftir því sem það á við. Einnig getur reynst nauðsynlegt að skoða breytileika innan skipulagssvæðisins sjálfs, t.d. milli þéttbýlisstaða þess eða þéttbýlisins annarsvegar og dreifbýlisins hinsvegar. Jafnframt er rétt að hafa í huga að óvissa í framreikningum tölulegra gagna eykst eftir því sem spáð er lengra fram í tímann eða eftir því sem svæðið er fámennara.

Helstu forsendur í skipulagsgerð eru m.a. yfirliti yfir aðstæður og horfur í sveitarfélaginu þar sem m.a. ætti að fjalla um og setja fram í texta, töflum og/eða á skýringarkortum:

Staða skipulagsmála á svæðinu.

Opinber stefna eða áætlanir á landsvísu sem áhrif hafa á skipulagsgerðina, t.d. vegaáætlun, hafnaáætlun, landgræðslu- og skógræktaráætlanir.

Náttúrufar: Helstu einkenni og náttúruverðmæti.

Staða landsvæðisins og tengsl við önnur svæði.

Íbúar: Íbúapróun og framreikningur á íbúafjölda, íbúadreifing, búferlaflutningar, aldurs- og kynskipting og framreikningur á henni.

Byggðasaga að því leyti sem hún hefur áhrif á skipulagsmál, s.s. vegna hugsanlegrar verndunar byggðamynsturs eða sögu- og menningarminja.

Atvinnulíf: Einkenni og þróun.

Byggingarstarfsemi: Bygging íbúða- og atvinnuhúsnæðis.

Félags- og menningarmál að því leyti sem þau hafa áhrif á landnotkun í svæðisskipulag.

Eignarhald á landi að því leyti sem það hefur áhrif á svæðisskipulag.

Væntingar / hugmyndir íbúa og hagsmunahópa.

Verkáfangar við upphaf vinnu

Skilgreina helstu notendur skipulagsáætlunarinnar.

Skilgreina notkun skipulagsáætlunarinnar.

Ákveða umfang skipulagsáætlunarinnar.

Yfirfara fyrirliggjandi áætlanir sem hafa áhrif á skipulagsgerðina.

Yfirfara hvaða gögn liggja fyrir um ástand og horfur á svæðinu.

Skilgreina helstu viðfangsefni.

Skilgreina helstu þátttakendur í skipulagsferlinum og áhugasvið þeirra.

Setja fram tillögu að áætlun um kynningu og samráð.

Útbúa kynningarefni um skipulagsgerð og helstu áherslur í viðkomandi skipulagsverkefni.

Gera tímasetta verkáætlun og kostnaðaráætlun

Kynning og samráð við vinnslu skipulagstillögu (Hvernig koma íbúar að þessari vinnu?)

Við alla stefnumörkun um landnotkun er mjög mikilvægt að óskir, hugmyndir og þarfir íbúa og annara hagsmunaaðila liggja fyrir þegar á vinnslustigi tillögu. En hvernig verður því best við komið, hvert snúa menn sér með hugmyndir?

Samvinnunefndin eða skipulagsráðgjafi hennar leita eftir upplýsingum, áformum eða hugmyndum hjá sveitarfélögum, stofnunum, sérfræðingum, hagsmunaaðilum og einstaklingum. Íbúar geta líka haft samband við fulltrúa síns sveitarfélags í samvinnunefndinni.

Drög að skipulagstillögu á vinnslustigi eru kynnt á almennum íbúafundum og er þá leitað eftir hugmyndum, athugasemdum og leiðréttingum.

Auglýsing og afgreiðsla svæðisskipulags

Þegar samstaða hefur náðst í samvinnunefnd um ákveðna skipulagstillögu (bæði skipulagsuppdrátt og greinargerð) er tillagan, markmið hennar og forsendur kynnt á almennum fundi og síðan auglýst formlega skv. skipulags- og byggingarlögum í Lögbirtingablaði og með áberandi hætti. Liggur tillagan þá frammi almenningi til sýnis í 4 vikur í öllum sveitarfélögnum og hjá Skipulagsstofnun en tvær vikur til viðbótar eru gefnar til að gera skriflegar athugasemdir.

Samvinnunefnd hefur síðan 6 vikur til að taka afstöðu til athugasemda og svara þeim skriflega og sendir síðan tillöguna ásamt athugasemdum og afgreiðslu þeirra til hlutaðeigandi sveitarstjórna. Einnig skulu tillögurnar kynntar sveitarstjórnnum aðliggjandi sveitarfélaga og niðurstöður samvinnunefndar auglýstar.

Sveitarstjórnir hafa 6 vikur til að taka afstöðu til tillögu samvinnunefndarinnar en tjái þær sig ekki innan þess frests teljast þær hafa samþykkt hana. Svæðisskipulagið telst samþykkt að svo miklu leyti sem allar hlutaðeigandi sveitarstjórnir hafa samþykkt það.

Samvinnunefnd sendir síðan samþykkt svæðisskipulag til Skipulagsstofnunar sem gerir tillögu til umhverfisráðherra um lokaafgreiðslu svæðisskipulagsins. Staðfesti ráðherra svæðisskipulagið birtir hann auglýsingu þar um í B-deild Stjórnartíðinda. Unnt er að staðfesta tiltekin atriði svæðisskipulagstillögu ef öll viðkomandi sveitarfélög samþykkja það.

Framfylgd svæðisskipulags og endurskoðun

Staðfest svæðisskipulag stendur ekki óbreytt um aldur og ævi. Að afloknum hverjum sveitarstjórnarkosningum skulu sveitarstjórnir meta hvort nauðsynlegt sé að endurskoða svæðisskipulagið. Auk þess er mögulegt að breyta svæðisskipulagi ef einhverjar forsendur breytast s.s. varðandi landnotkun á afmörkuðum svæðum innan eins sveitarfélags. Skipulagsáætlun er því lifandi stefnumörkun sem breyta má eftir þörfum en aðeins skv. leikreglum skipulags- og byggingarlaga. Þannig gefst líka öllum kostur á að fylgjast með í hverju breytingarnar eru fólgnar og segja sitt álit á þeim.

Framkvæmd staðfests svæðisskipulags er í höndum einstakra sveitarfélaga.

Markmið svæðisskipulags geta verið af margvíslegum toga og því þarf margskonar aðferðir til að framfylgja þeim og margir aðilar þurfa að koma þar að verki. Skipulags- og byggingarlög gera ráð fyrir nokkrum stjórnækjum sveitarstjórna til að framfylgja skipulagi s.s. byggingar- og skipulagsnefndum, aðal- og deiliskipulagi, byggingar- og framkvæmdaleyfi og mati á umhverfisáhrifum framkvæmda. Þá eru fjárhagsáætlanir sveitarfélaga sem skilgreindar eru í sveitarstjórnarlögum tæki til að framfylgja stefnu bæði aðal- og svæðisskipulags. Einnig er gerð umhverfis/framkvæmdaáætlunar, svo kallaðrar Staðardagskrár 21, ein leið til að vinna frekar að umhverfisstefnu svæðis- og aðalskipulags.

Staðardagskrá 21

Á heimsráðstefnu Sameinuðu þjóðanna um umhverfi og þróun árið 1992 undirritaði Ísland samþykkt um alþjóðlega framkvæmdaáætlun í umhverfismálum. Samþykktin kallast Agenda 21 eða Dagskrá 21 og leggur hún línur um það hvernig vinna skal að sjálfbærri þróun samfélaga. Í Dagskrá 21 er bent á mörg verkefni og lögð áhersla á að einstaklingar og sveitarfélög jafnt sem ríkisvaldið hafa hlutverki að gegna í að framfylgja áætluninni. Í Dagskránni eru sveitarfélög hvött til að vinna eigin framkvæmdaáætlun í umhverfismálum, svokallaða Staðardagskrá 21 eða Local Agenda 21.

Staðardagskrá 21 og svæðisskipulag eiga margt sameiginlegt, t.d. áherslu á langtímasýn, heildarsýn, samvinnun efnahags-, félags- og umhverfisþátta og samráð við almenning. Auk þess á, samkvæmt skipulags- og byggingarlögum, m.a. að setja fram stefnu sveitarstjórna í umhverfismálum og markmið laganna eru m.a. að stuðla að skynsamlegri og hagkvæmri nýtingu

lands og landgæða, tryggja varðveislu náttúru og menningarverðmæta og koma í veg fyrir umhverfisspjöll og ofnýtingu með sjálfbæra þróun að leiðarljósi.

Svæðisskipulagið getur þannig verið grunnur að eða rammi fyrir umhverfis/framkvæmdaáætlunina Staðardagskrá 21. Í slíkri áætlun eru verkefni, framkvæmdir og áform í umhverfismálum sem stuðla að sjálfbærri þróun skilgreind nákvæmar en gert er í svæðis- eða aðalskipulagi. Verkefnunum er forgangsraðað, kostnaður er áætlaður og tímasett er hvenær þeim skal lokið. Skilgreint er hvernig og hverjir eiga að vinna að framkvæmd þeirra.

27. febrúar 2000 Skipulagsstofnun